

国际经济观察

第 12 期
(总 41 期)

中国国际经济交流中心

2020 年 6 月 16 日

美对华“权力控制”的七大工具

自特朗普执政以来，美国对华战略框架开始从传统的“接触+遏制”迅速向单纯“遏制”转型。以 2018 年开始的中美经贸和高科技领域摩擦为标志，这一转型进入高潮，并成为中美建交以来两国关系最为深刻的变化。美国在中国利益敏感度最高的经贸、高科技领域发起对华“脱钩”行动，决心打击中国的经济产业、科技发展，在其本国遭受惨重损失的情况下，仍然发起对华贸易战和科技战，试图对中国进行“权力控制”。特朗普政府不仅恢复了上世纪 90 年代以来很少使用的关税工具，创造了限制高科技产品出口的新工具，还动用了更为激进的强制性经济手段，涵盖贸易、产业、科技、投资、金融、数据等领域，直指中国的核心利益和国家安全，必须予以高度重视。

一、不惜一切代价加速中美经贸“脱钩”

特朗普为吸引制造业回流穷尽一切手段。疫情之下，美国政府

不断加码，加快供应链回迁，实现包括供应链独立、制造业独立在内的“全方位独立”正成为美国重要战略选项。《美国先进制造领导力战略》提出要“确保医疗产品国内制造”“提升美国国内制造业供应链能力”等目标。白宫经济顾问库德洛表示，白宫正计划推动吸引美国企业从中国回流的政策，将回流支出 100% 直接费用化，为美国企业从中国搬回美国的成本埋单，国家干预市场行为可能呈现长期化趋势。

二、进一步加大对华科技遏制和科技制裁

美国不断加紧对华科技制裁措施，除了“实体清单”制裁外，近期美商务部宣布已正式对中国、俄罗斯、委内瑞拉等三国实施新的出口限制政策，防止以民用供应链为借口获取美国半导体生产设备和其他先进技术，并最终用于武器开发、军用飞机、侦察技术等用途。主要包括：（1）将军事终端使用/用户（MEU）限制范围扩大至半导体设备、传感器和其他可能被军事终端应用或军事用户应用的相关技术。（2）取消民用终端用户（CIV）许可证。美国集成电路、电信设备、雷达和高端电脑在内的民用产品出口将受到严格审查，即使用于非军事实体或用途也必须取得许可证。（3）终止“额外允许的再出口”（APR）条款的许可证豁免。要求其他国家向上述国家出口美国产品时，必须需获得美国政府许可。

三、积极推动组建基于信任的更为紧密的经济联盟

美国正推动设立一个名为“经济繁荣网络（EPN）”的信任伙

伴联盟，联盟成员包含来自数字业务、能源、基础设施建设、贸易和教育等领域的企业及民间社会团体。部分目的是说服美国公司脱离中国，转而与所谓的联盟成员合作。联盟成员将遵循同一套标准，通过协调规划减少对中国的依赖。2019 年中国对美出口同比减少 13%，进口也同比减少 21%，降幅创下自 1984 年有统计数字以来的新高。美国商务部货物贸易统计（经季节性因素调整后，以通关数据为准）显示，今年一季度对中国出口降至 230 亿美元，同比减少 14.7%，进口减少 30.1%，进出口量缩小了 27.2%。科尔尼美国制造回流指数显示，在美国加紧与中国“脱钩”的同时，与其他亚洲伙伴的贸易也在下降。2019 年美国从亚洲 14 个低成本国家或地区离岸贸易伙伴进口的制成品从 2018 年的 8160 亿美元缩减至 7570 亿美元，下降 7.2%。2013 年科尔尼中国进口多元化指数首次发布时，美国从中国的进口占比为 67%，到 2019 年第四季度降至 56%。六年时间下降 1100 个基点，这意味着美国在加速与中国“脱钩”的同时，也加快了与亚洲贸易伙伴“脱钩”。

四、以“国家安全”为名大幅限制中国海外投资

2020 年 2 月 13 日，广受关注的《外国投资风险审查现代化法案》（FIRRMA）及其最终规则正式生效。该法案及其最终规则对美国外国投资委员会（CFIUS）的职权范围做出了重大修订和调整，CFIUS 外商投资审查的范围和力度有较大幅度扩大和加强。FIRRMA 的立法目标是建造一道国家之门，名义上是立足于美国当

下的“国家安全”，实质上是着眼于未来的高科技产业竞争。

日本、澳大利亚、法国、德国、印度等国也纷纷仿效跟进，出台更多针对中国和中国企业的歧视性立法和政策。相关歧视性立法政策已不限于境外投资，使得中国海外投资风险日趋增大。世界主要国家外资审查制度收紧，导致今年一季度全球上市公司并购交易总值下跌 39% 至 4980 亿美元，创七年来最大单季跌幅。

五、通过资产管制和投融资禁令实施菜单式制裁

近期，美国参议院通过了一项加强对外国企业监管的法案。这项名为《外国公司问责法》的法案规定，任何一家外国公司连续三年未能遵守美国上市公司会计监督委员会（PCAOB）的审计要求，将禁止该公司的证券在美国证券交易所上市。该法案还要求上市公司披露它们是否为外国政府所有或控制。美国联邦退休节俭储蓄投资委员会（FRTIB）5 月中旬表示，将无限期推迟其国际基金调整投资组合计划。FRTIB 管理的节俭储蓄计划（TSP）是在职和退休联邦雇员以及军人的退休储蓄基金，类似于叫做 401（K）的企业退休储蓄基金。原本的资金组合调整计划将把部分资金投入一些中国公司。

TSP 只是美国众多公务员退休基金之一，美国的公务员退休基金早已买入在香港上市的中资股。根据汇丰近期的研究报告，25 只美国主要政府退休基金的总资产达 5460 亿美元，其中 65 亿美元投资了中资股，这些股票绝大多数都在香港上市。汇丰估计，美国

退休基金共持有 2500 亿美元中国股票，一旦美国朝野鼓吹退休基金沽出中国股票，对香港股市影响深远。另据港交所的统计，2018 年美资占了港股买卖的 10%，是继中国内地之后第二大境外资金来源，足见美资在港股市场的重要性。中美若真的打金融战，香港作为贯通中西的国际金融中心，肯定会受到很大冲击。

六、多边贸易框架下将“毒丸条款”模板化

《美墨加三国协议》(USMCA) 新增了为中国量身定制的“日落条款”，即所谓的“毒丸条款”。条款规定，若这三个国家中有一国与“非市场经济国家”签署自由贸易协定，则其他协议伙伴有权在 6 个月内退出 USMCA 协议。正在洽谈的美英贸易协议将会加进类似 USMCA 的毒丸条款：中国与美国只能二选一，与中国缔约，美国有权退出美英贸易协议。“毒丸条款”会模板化，延伸至美欧、美日以及其他双边、诸边甚至多边协定。这将巩固以美国范式为基础的国际贸易体系，对世界多边体系几乎是毁灭性的。

七、拉拢欧日形成对华“数据排他性体系”

数据成为越来越重要的生产要素，中国处于比较前沿的地带。一直以来，美国都是以“数字自由主义”为名，行使“数字保护主义”抑或“数字霸权主义”之实。随着中美在高科技领域的竞争有演化为“科技冷战”的趋势，地缘政治因素对跨境数据流动政策的影响将进一步加大，以“国家安全”为核心的“重要敏感数据”也将成为跨境流动限制重心。特朗普上台后，美国在前沿和基础技术

领域对中国实施管控，限制大量技术数据和敏感个人数据的跨境转移，并通过“长臂管辖”和强大的情报与执法网络加以落实。2019年初，日本与美国商务部、美国贸易代表办公室以及欧洲委员会三方共同商议数字治理相关议题，包括：涉及允许个人及商业产业数据相互转移；严格限制向个人信息数据保护体制不完善、制度不力的国家转移数据，进而打造美日欧互认的数据共同体，建立以西方为中心的跨境数据流动规则框架，甚至以意识形态和政治制度划线，形成对华“数据排他性体系”和“数据流通圈”。

（美欧研究所 张茉楠）